



Guncangan Sistemik dan Perlindungan Sosial: Peran dan Efektivitas Program Pekerjaan Umum

Program pekerjaan umum telah menjadi bagian penting dari intervensi jaring pengaman di negara maju dan berkembang. Dengan menyediakan pekerjaan sementara dengan upah rendah untuk pekerja lapangan yang tidak terlatih, pendapatan dapat diberikan ke keluarga tidak mampu secara langsung. Di lain pihak program ini juga turut membantu perbaikan ekonomi dengan pembangunan dan pemeliharaan jalan baru, infrastruktur irigasi, penanaman kembali hutan, dan konservasi tanah.

Beberapa negara barat menerapkan tipe program pekerjaan umum yang berbeda selama masa depresi (1931-1936) dan resesi lainnya. Di kebanyakan negara Asia Selatan, program pekerjaan umum dimulai sekitar tahun 1950-an dengan program “pangan bagi pekerja”, dimana pekerja dibayar dengan bantuan makanan dari negara-negara maju. Belum lama ini, khususnya di Asia dan Afrika, program-program pekerjaan umum (juga dikenal sebagai program-program angkatan kerja) telah membantu petani kurang mampu dan buruh pertanian dengan memberikan mereka penghasilan untuk bertahan hidup ketika mereka tidak dapat bertani atau ketika musim kemarau dan kelaparan. Di Korea, program pekerjaan umum digunakan untuk mengatasi dampak ekonomi dari pengangguran akibat krisis ekonomi pada akhir dekade 1990-an.

Mengapa Program Pekerjaan Umum?

Ada lima pertimbangan untuk menjalankan program pekerjaan umum.

- Program ini memberikan pendapatan kepada pekerja kurang mampu. Di negara-negara dengan tingkat pengangguran yang tinggi, manfaat dari program pekerjaan umum yang baik dapat mencegah kemiskinan menjadi lebih parah, terutama pada masa penyesuaian atau transisi.
- Jika dilaksanakan pada waktu yang tepat, program pekerjaan umum dapat juga menciptakan *consumption*

smoothing, artinya dapat membantu rumah tangga dalam mempertahankan tingkat konsumsi mereka ketika produktivitas sektor pertanian sedang menurun.

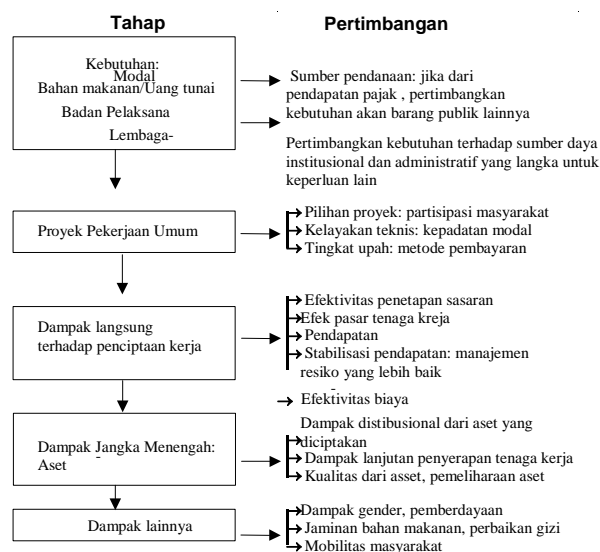
- Di dalam program yang dirancang dengan baik, pekerja membangun atau merehabilitasi infrastruktur-infrastruktur yang dibutuhkan untuk perbaikan ekonomi.
- Program ini juga dapat diarahkan ke daerah-daerah yang memiliki tingkat pengangguran dan tingkat kemiskinan yang tinggi. Daerah miskin dan masyarakat akan terkena langsung dampak positif dari program ini (dengan memberikan pendapatan) dan juga secara tidak langsung (dalam arti aset-aset fisik yang diciptakan atau dipelihara oleh program ini).
- Terakhir, program semacam ini dapat mendorong masyarakat menjadi lebih mandiri dengan memperkuat pemerintahan setempat dan insititusi-institusi lainnya. Program ini juga dapat membantu kontraktor-kontraktor swasta kecil untuk tumbuh dan berkembang di banyak negara.

Karakteristik Rancangan

Keberhasilan dari setiap program sangat tergantung pada karakteristik rancangannya. Bagan 1 meringkas beberapa pertimbangan rancangan dan implementasi. Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, ada enam hal yang harus diperhatikan oleh perencana program.

- Tingkat upah sangat penting dalam menentukan distribusi dari manfaat program tersebut dan efektivitas dari sasaran yang ingin dicapai. Semakin rendah tingkat upah, semakin baik pencapaian targetnya, tapi juga berarti semakin rendahnya manfaat bersih yang diterima tiap pekerja. Biasanya, tingkat upah ditetapkan sedikit dibawah tingkat upah pasar

Bagan 1 – Merancang dan Melaksanakan Pekerjaan Umum



- Agar program ini dapat efektif dari segi biaya, program ini harus membangun atau memelihara infrastruktur dan jasa yang dapat dimanfaatkan. Pelaksanaan dan pengembangan yang berhasil membutuhkan adanya kemampuan administratif pada tingkatan lokal. Kendala ini dapat diatasi jika donor mengkoordinasikan kegiatannya dan menyediakan bantuan untuk membangun kapasitas pihak swasta yang menjalankan kontrak. Tujuan yang terfokus pada kepadatan kerja (misalnya dengan membuat target agar bagian terbesar dari biaya program ditujukan untuk upah pekerja) dapat membatasi pilihan atas proyek yang dijalankan, serta jumlah pekerja yang hendak dipekerjakan ataupun kualitas dari infrastruktur yang ingin dibangun.
- Terdapat empat aspek yang menentukan efektivitas dari biaya untuk program pekerjaan umum: (i) kepadatan kerja (*labor-intensity*), (ii) efektivitas dari target yang ditetapkan, (iii) upah bersih yang diterima pekerja, dan (iv) manfaat-manfaat tidak langsung yang berasal dari terbentuknya aset baru.
- Penetapan program pelaksanaan dan durasi dari pemberian kerja yang lebih hati-hati dapat memperkuat *consumption-smoothing* dari golongan masyarakat tidak mampu, terutama dengan menyediakan pekerjaan pada masa gagal tani dan di masa bencana

- Program ini dapat dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Misalnya, peningkatan partisipasi perempuan, dengan membayar upah berdasarkan jenis pekerjaan atau dengan memberikan upah dalam bentuk natura dan dengan menyediakan jasa perawatan anak. Atau dapat juga ditujukan untuk menurunkan biaya transaksi yang dihadapi masyarakat kurang mampu. Misalnya dengan menetapkan lokasi pekerjaan yang tidak jauh dari lingkungan tinggal mereka.
- Efektivitas dari program-program ini dapat ditingkatkan secara signifikan dengan memberikan pendanaan yang terjamin, partisipasi masyarakat, bantuan teknis yang memadai, dan pengertian yang tepat dari struktur sosial dan masyarakat dimana proyek tersebut dilakukan.

Dampak terhadap Kemiskinan

Bukti-bukti yang ada memperlihatkan bahwa program pekerjaan umum yang dirancang dengan baik berhasil memberikan manfaat terhadap kelompok kurang mampu dan meningkatkan kesejahteraan sosial. Dalam hal pencapaian sasaran, 60 hingga 70 persen dari rumah tangga yang berpartisipasi dalam program *Jawahar Rojgar Yojna* dan Skema Penjaminan Kerja *Maharashtra* di India; dan program *Trabajos* di Argentina, berasal dari rumah tangga kurang mampu. Hampir 100 persen rumah tangga yang berpartisipasi dalam program pekerjaan umum di Cili berasal dari golongan miskin. Dalam hal manfaat sosial, Skema Penjaminan Kerja *Maharashtra* di India dirancang untuk mendorong partisipasi dari perempuan dengan menyediakan pekerjaan dalam jarak 5 km dari tempat tinggal mereka, menyediakan fasilitas jasa penitipan anak dan menghapus diskriminasi upah antara laki-laki dan perempuan. Hasilnya, hampir setengah dari peserta program ini adalah perempuan. Bagi peserta program ini, diperkirakan tingkat keparahan kemiskinan telah turun dari 5,0 persen menjadi 3,0 persen.

Seri Catatan Penting Jaring Pengaman Sosial Bank Dunia bertujuan untuk memberikan informasi praktis bagi mereka yang terlibat dalam rancangan dan pelaksanaan program jaring pengaman di seluruh dunia. Pembaca akan mendapatkan informasi teladan (*good practice*) tentang jenis intervensi, latar belakang negara, tema dan kelompok-kelompok sasaran, serta pemikiran terkini tentang peran jaring pengaman sosial dalam agenda pembangunan yang lebih luas

